

Titolo originale: *Economics of the Public Sector*, Third Edition
Copyright © 2000, 1988, 1986 by Joseph E. Stiglitz, the Trustee of Edward
Hannaway Stiglitz Trust, the Trustee of Julia Hannaway Stiglitz Trust and
the Trustee of the Trust for the Benefit of Joseph E. Stiglitz's Children
Published by W.W. Norton & Company, Inc., New York
All rights reserved

Per l'edizione italiana

Copyright © Ulrico Hoepli Editore S.p.A. 2004

via Hoepli 5, 20121 Milano (Italy)

tel. +39 02 864871 – fax +39 02 8052886

e-mail hoepli@hoepli.it

www.hoepli.it

Traduzione e adattamento di: Valeria De Bonis (capp. 5 e 6), Francesca
Gastaldi (capp. 8, 9, 10), Lisa Grazzini (capp. 4 e 7), Enrico Lippi (capp. 2
e 3), Paolo Liberati (capp. 11 e 12), Francesca Nugnes (cap. 1), Luca
Spataro (capp. 5 e 6)

Tutti i diritti sono riservati a norma di legge
e a norma delle convenzioni internazionali

ISBN 88-203-3286-8

Ristampa:

4	3	2	1	0	2004	2005	2006	2007	2008
---	---	---	---	---	------	------	------	------	------

Realizzazione editoriale: ART Servizi editoriali S.p.A., Bologna
Redazione: Federica Stefanini
Progetto grafico: Marina Baldisseri
Impaginazione: Pietro Genna
Copertina: MN&CG S.r.l., Milano

Stampa: Legoprint S.p.A., Lavis (Trento)

Printed in Italy

7

Istruzione**DOMANDE FONDAMENTALI**

- ① Quali sono le motivazioni che giustificano un intervento pubblico nel settore dell'istruzione?
- ② Quali sono attualmente i problemi più importanti dell'istruzione in Italia?
- ③ Quali sono le riforme già avviate e le proposte di riforma più importanti al centro del dibattito attuale?
- ④ Qual è la relazione tra spese in istruzione e risultati ottenuti?
- ⑤ Che cosa sono i buoni-scuola e quali sono le argomentazioni a favore e quelle contrarie?

Tra i temi più controversi del dibattito politico italiano degli ultimi anni vi è senz'altro l'istruzione, una delle voci più importanti della spesa pubblica. Nel 2002, la spesa pubblica per l'istruzione ha raggiunto l'ammontare di 61.550 milioni di euro: il 10,4% della spesa pubblica totale e il 4,9% del PIL. Nell'ultimo decennio la quota della spesa sul PIL è diminuita: nel 1990 era pari al 5,7%, nel 1995 è scesa al 4,9%, per poi mantenersi sullo stesso livello negli anni successivi. L'importanza di questo settore è evidente se si analizzano i dati disponibili a livello internazionale: negli ultimi trent'anni, la crescita del PIL è stata più sostenuta in quei paesi che hanno registrato tassi di scolarità più elevati. Anche per l'Italia, l'evidenza empirica mostra che la crescita industriale iniziata nel secondo dopoguerra è accompagnata da un aumento del tasso di scolarità della popolazione. Quale sia la direzione causale tra i due eventi non è tuttavia di facile interpretazione: una popolazione più istruita ha permesso una maggiore crescita della produttività, oppure la crescita del reddito *pro capite* ha consentito alle famiglie di finanziare periodi di formazione scolastica più lunghi? Nel caso sia dei paesi industrializzati sia di quelli in via di sviluppo, le performance di crescita sono inoltre collegate non solo al grado di istruzione medio della popolazione, ma anche a come questo si distribuisce tra le varie classi sociali. Miglioramenti nell'accesso all'istruzione hanno svariati effetti esterni positivi: per esempio, si traducono in aspettative di vita più lunghe, in tassi di criminalità inferiori e in un accesso più ampio ai diritti civili.¹

¹ Su questi temi, vedi D. Checchi, *Istruzione e mercato. Per un'analisi economica della formazione scolastica*, Bologna, Il Mulino, 1999.

CAPITOLO 7

Per quanto riguarda l'istruzione sono oggetto di dibattito sia le modalità di finanziamento sia quelle di produzione. Sarebbe opportuna una qualche forma di finanziamento pubblico della scuola privata? Quale grado di autonomia amministrativa dovrebbe essere riconosciuto alle singole scuole pubbliche? Si devono aumentare le tasse universitarie? Quale quota delle risorse disponibili dovrebbe essere destinata all'istruzione dei meno capaci e quale ad attività di sperimentazione nelle scuole superiori?

Alla radice del dibattito vi sono alcune questioni ancor più basilari. Qual è il metodo più efficiente per fornire istruzione? Quale dovrebbe essere il ruolo del settore pubblico e di quello privato nella produzione e nel finanziamento dell'istruzione? Quali sono i *trade-off* tra equità ed efficienza? Si spende abbastanza (o si spende troppo) per l'istruzione? Gli investimenti sono stanziati in modo proficuo?

È da tempo diffusa la preoccupazione che il nostro sistema scolastico non funzioni in modo soddisfacente e che la qualità del servizio fornito non sia sufficientemente elevata. Se confrontiamo la situazione italiana con quella degli altri paesi dell'Unione Europea, si evidenzia un livello medio di istruzione inferiore agli standard europei. In particolare, nel 2001, mentre per l'istruzione secondaria superiore il tasso di scolarizzazione è simile a quello degli altri paesi, nel caso dell'istruzione secondaria inferiore e di quella universitaria, sussiste ancora una divergenza molto ampia rispetto alla media europea.

Riguardo, invece, alla distribuzione dell'istruzione tra i sessi, si rileva che durante l'ultimo decennio il livello medio di istruzione è aumentato soprattutto per le donne al punto che, nel 2001, la distribuzione dell'istruzione tra la componente maschile e femminile della popolazione risulta equivalente.

Il sistema scolastico italiano è inoltre caratterizzato da tassi di abbandono particolarmente elevati: il 3,6% della popolazione non consegue la licenza media, il 16% non si iscrive oppure non termina le superiori, il 21,4% non si iscrive all'università, dove si registrano i tassi di abbandono più elevati, con solo il 37,8% degli immatricolati che riesce a conseguire la laurea.²

Tassi di abbandono elevati e tassi di scolarizzazione modesti non indicherebbero tuttavia necessariamente un risultato inefficiente, se il sistema scolastico riuscisse a selezionare gli studenti migliori a beneficio dei futuri datori di lavoro e della società nel suo complesso.³

Gli studenti italiani non sembrano però raggiungere risultati migliori in rapporto a quelli degli altri paesi industrializzati. Un'indagine svolta dall'OECD nel 2000 ha messo in evidenza che i risultati degli studenti italiani sono tra i peggiori in Europa, come mostrato nella Tabella 7.1, relativamente alla comprensione di un testo scritto e alle conoscenze matematiche e scientifiche.

Una possibile spiegazione delle carenze del sistema scolastico italiano potrebbe

² I dati sono tratti da ISAE, *XIV Rapporto trimestrale. Finanza pubblica e ridistribuzione*, Roma, ottobre 2002 e D. Checchi, *The Italian educational system: family background and social stratification*, ISAE Annual Report on Monitoring Italy, 2003.

³ Cfr. D. Checchi, *The Italian educational system: family background and social stratification*, Op. cit.

ISTRUZIONE

Tabella 7.1 Risultati dei test sulle capacità degli studenti di 15 anni (2000)

	Comprensione di un testo scritto	Conoscenze matematiche	Conoscenze scientifiche	Media dei tre test
Austria	507	515	519	514
Belgio	507	520	496	508
Danimarca	497	514	481	497
Finlandia	546	536	538	540
Francia	505	517	500	507
Germania	484	490	487	487
Grecia	474	447	461	461
Irlanda	527	503	513	514
Italia	487	457	478	474
Portogallo	470	454	459	461
Regno Unito	523	529	532	428
Spagna	493	476	491	487
Svezia	516	510	512	513
UE	490	488	498	496
Stati Uniti	504	493	499	499
Giappone	522	557	550	543
OECD	499	500	500	500

Fonte: OECD, *Sample tasks from the PISA 2000 Assessment – reading, mathematical and scientific literacy*, Paris, 2002, tratto da ISAE, 2002, op. cit. e D. Checchi, 2003, op. cit.

risiedere nel fatto che la spesa pubblica per l'istruzione è insufficiente. I dati, tuttavia, mostrano che, in realtà, in Italia si spende più che negli altri paesi fino all'istruzione secondaria, mentre si spende molto meno per l'istruzione universitaria (Tabella 7.2).

Una conferma viene da un altro indicatore delle risorse impiegate nell'istruzione, il rapporto studenti/insegnanti. Occorre ricordare, infatti, che la spesa per l'istruzione è principalmente spesa per il personale (nel 2002, i redditi da lavoro rappresentavano il 75% della spesa pubblica per l'istruzione). La Tabella 7.3 mostra che l'Italia è caratterizzata dal rapporto studenti/insegnanti più basso fino alla scuola secondaria, mentre è caratterizzata dal rapporto più elevato nel caso dell'istruzione universitaria, a conferma di quanto detto in precedenza. Non è sorprendente che la convergenza delle opinioni sull'esistenza di carenze nel sistema scolastico sia più ampia di quella relativa all'individuazione dei possibili rimedi e dei soggetti che dovrebbero assumersi la responsabilità di intervenire. In questo capitolo, analizzeremo le riforme del sistema scolastico già avviate nel corso degli ultimi anni e quelle ancora in fase di realizzazione. Per cominciare, esamineremo l'attuale struttura del sistema italiano e passeremo in rassegna alcune argomentazioni alla base della produzione pubblica dell'istruzione.

CAPITOLO 7

Tabella 7.2 Spesa per studente per ogni livello di istruzione (1999) espressa in dollari americani (a parità di potere d'acquisto)

	Istruzione pre-primaria	Istruzione primaria	Istruzione secondaria	Istruzione universitaria
Francia	3901	4139	7152	7867
Germania	4937	3818	6603	10.393
Italia	5133	5354	6518	7552
Giappone	3154	5240	6039	10.278
Regno Unito	6233	3627	5608	9554
Stati Uniti	6692	6582	8157	19.220
Media OECD	3847	4148	5465	9210

Fonte: OECD, 2002, *op. cit.*, tratto da D. Checchi, 2003, *op. cit.*

Tabella 7.3 Rapporto studenti/insegnanti (istruzione pubblica e privata, 2000)

	Istruzione pre-primaria	Istruzione primaria	Istruzione secondaria inferiore	Istruzione secondaria superiore	Istruzione universitaria
Francia	19,1	19,8	14,7	10,4	18,3
Germania	23,6	19,8	15,7	13,9	12,1
Italia	13,0	11,0	10,4	10,2	22,8
Giappone	18,8	20,9	16,8	14,0	13,1
Regno Unito	21,0	21,2	17,6	12,5	17,6
Stati Uniti	18,7	15,8	16,3	14,1	13,5
Media OECD	15,5	17,7	15,0	13,9	14,7

Fonte: OECD, 2002, *op. cit.*, tratto da D. Checchi, 2003, *op. cit.*

7.1 Sistema dell'istruzione in Italia

La Costituzione italiana sancisce il ruolo preminente dello Stato nel sistema dell'istruzione. L'art. 33, infatti, stabilisce che "la Repubblica detta le norme generali dell'istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi". Viene inoltre affermato (art. 34) il principio dell'obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore.

Di fatto, il settore pubblico garantisce quasi completamente il finanziamento sia della scuola primaria e secondaria sia dell'università.

Recentemente molti paesi, compresa l'Italia, hanno riformato i propri sistemi educativi non solo allo scopo di migliorarne la qualità ma anche per renderli più omogenei nell'ambito dell'Unione Europea.

Nel nostro paese, il processo di riforma è ancora in atto e sta riguardando sia l'aspetto amministrativo sia il versante didattico.

7.1.1 Scuola primaria e secondaria

Nell'analizzare l'assetto istituzionale della scuola obbligatoria e di quella secondaria superiore, i parametri da prendere in considerazione sono la durata della scuola dell'obbligo, la struttura dei cicli scolastici nel periodo di istruzione obbligatoria, le tipologie di corsi offerte nel livello secondario superiore e l'età in cui è previsto il conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore.⁴

Per quanto riguarda la durata della scuola dell'obbligo, la riforma italiana del 1999 l'ha estesa di un anno, portandola da 8 (come originariamente previsto nell'art. 34 della Costituzione) a 9 anni e, attualmente, in tutti gli Stati membri dell'Unione Europea la durata dell'istruzione dell'obbligo a tempo pieno è compresa tra 9 e 11 anni (12 nel caso dell'Irlanda del Nord); inoltre, come nel caso di Germania, Belgio e Paesi Bassi, è stato introdotto un obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età. Questo obbligo può essere assolto in base a tre diversi percorsi: continuando l'istruzione a tempo pieno, alternando scuola e lavoro (attraverso tirocini effettuati dagli studenti presso imprese, enti pubblici o privati convenzionati con gli istituti scolastici), oppure attraverso contratti di apprendistato (che prevedono anche una formazione esterna per acquisire competenze linguistiche, matematiche e informatiche).

La riforma dei cicli scolastici è stata al centro di un acceso dibattito e recentemente oggetto di due riforme: la prima, del febbraio 2000, non è mai stata attuata al causa del cambio di governo ed è stata superata dalla successiva legge n. 53 del 2003 di delega al governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione. La cosiddetta "riforma Moratti", dal nome del ministro dell'Istruzione, consente l'iscrizione alla scuola dell'infanzia (così viene ridenominata la scuola materna) all'età di due anni e mezzo (anziché tre) e alla scuola primaria (elementare) all'età di cinque anni e mezzo (anziché sei). Sono stati riformulati i programmi ministeriali per i vari ordini di scuola e ci si è mossi nella direzione di istituire la figura del docente unico nella scuola primaria (un cambiamento radicale che ha incontrato molte resistenze, essendo in passato prevista la suddivisione di compiti tra insegnanti di materie "umanistiche" e "scientifiche"). È prevista una qualche forma di continuità fra la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado (media inferiore), per esempio tramite l'abolizione dell'esame di quinta elementare, nonché l'istituzione di un secondo ciclo nell'ambito del quale gli studenti sceglieranno tra i licei (di durata quinquennale) e l'istruzione professionale (di durata quadriennale). Le misure suddette e altre previste nella riforma sono state introdotte gradualmente a partire dall'anno scolastico 2004-2005; al momento è impossibile dire fino a che punto la

⁴ Cfr. ISAE, *XIV rapporto trimestrale*, cit..

CAPITOLO 7

riforma verrà realizzata, con quali tempi e con quale grado di successo. Il generale processo di decentramento territoriale che negli anni recenti ha investito l'amministrazione pubblica italiana ha interessato anche la scuola. Responsabilità organizzative sono state trasferite ai singoli istituti scolastici e alcune responsabilità decisionali sono state delegate agli Enti decentrati. Per quanto riguarda il primo punto, la legge n. 59 del 1997 (legge Bassanini) ha esteso l'autonomia degli istituti scolastici, attribuendo alle scuole personalità giuridica e stabilendo che queste hanno autonomia didattica, organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo. In particolare, le scuole italiane devono preparare e consegnare a ogni alunno, all'atto dell'iscrizione, il proprio POF (*Piano dell'Offerta Formativa*), nel quale sono descritti l'organizzazione dei corsi, i curricula e le attività extra-curricolari. Occorre rilevare, tuttavia, che l'esistenza in Italia del valore legale del titolo di studio implica una particolare rigidità dei programmi scolastici con conseguenti limitazioni alla sperimentazione didattica. Per quanto riguarda il secondo punto, la riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta nel 2001, ha ampliato i poteri legislativi delle regioni: l'istruzione, che prima era attribuita al potere legislativo esclusivo dello Stato, è ora assegnata alla competenza concorrente Stato-regioni. In particolare, il riformato articolo 117 stabilisce che lo Stato ha una potestà legislativa esclusiva soltanto sui principi generali mentre le Regioni hanno una competenza esclusiva limitatamente all'"istruzione e formazione professionale", il resto della materia rientra quindi nella legislazione concorrente. In questo nuovo scenario, tra le competenze dello Stato rientrano la definizione delle norme generali dell'ordinamento degli studi, la costituzione di istituti scolastici statali per ogni ordine e grado e la definizione dei diritti e degli obblighi degli istituti scolastici privati. Lo Stato deve poi stabilire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da assicurare su tutto il territorio nazionale. Nel rispetto di queste linee essenziali decise a livello statale e fatta salva l'autonomia degli istituti scolastici, le Regioni organizzano l'offerta dei servizi scolastici. In particolare, la riforma prevede che gli istituti scolastici svolgano le funzioni fondamentali di gestione, mentre alle Regioni e allo Stato rimangono competenze più generali di programmazione, valutazione e indirizzo, e ai Comuni sono affidate tutte quelle funzioni gestionali non assolute dai singoli istituti.

7.1.2 Istruzione universitaria

Negli ultimi anni, anche l'università è stata oggetto di varie riforme che hanno avuto come obiettivo quello di contrastare soprattutto il fenomeno degli elevati tassi di abbandono, di cui abbiamo detto in precedenza, e di ridurre l'età media del conseguimento del diploma: nel 1995, a fronte di una durata prevista che variava tra i 4 e i 6 anni, a seconda del corso di laurea, la durata effettiva era, in media, di 7 anni e mezzo, tre anni in più dei valori medi europei. In par-

ISTRUZIONE

ticolare, le riforme hanno riguardato l'autonomia sia finanziaria sia didattica degli atenei.

Da un punto di vista finanziario, agli atenei è stato concesso un più ampio margine di manovra per quanto riguarda le tasse universitarie, per cui una quota maggiore del finanziamento è adesso a carico degli utenti. Contemporaneamente, però, è stata rafforzata l'attenzione per gli aspetti ridistributivi: le tasse di iscrizione tendono a differire con riferimento alla condizione economica e al merito e gli strumenti di sostegno agli studenti sono aumentati. Nel 1996, è stata introdotta la tassa regionale per il diritto allo studio che insieme a uno specifico fondo statale è vincolata al finanziamento delle borse di studio.

Per quanto riguarda, invece, il finanziamento dello Stato agli atenei, questo è attuato attraverso la ripartizione del Fondo per il finanziamento ordinario. A differenza del passato, la ripartizione delle risorse tra le varie università non avviene più sulla base del solo criterio della spesa storica: in modo graduale, il criterio di riferimento sta diventando quello del costo standard per studente. In pratica, il Ministero calcola il costo che ogni ateneo in situazioni di efficienza dovrebbe sostenere per la formazione di uno studente con riferimento alle diverse aree disciplinari e poi ripartisce il fondo tra le varie università sulla base del numero degli iscritti per il loro costo di formazione. Questo meccanismo dovrebbe indurre gli atenei a ricercare comportamenti efficienti dal momento che ogni università trattiene la differenza tra costo standard e costo effettivo sostenuto per la formazione di ogni studente. D'altro canto, tale meccanismo potrebbe anche incentivare gli atenei meno efficienti a contrastare il calo dei propri finanziamenti attraverso un aumento delle immatricolazioni ottenuto riducendo la qualità del servizio offerto.

Dal 2000 è stata aumentata anche l'autonomia didattica degli atenei che possono offrire diversi percorsi formativi a seconda dei propri obiettivi e delle risorse a disposizione. Con l'esclusione di alcuni corsi di laurea (medicina, chirurgia, odontoiatria, veterinaria, farmacia e in buona parte architettura) che sono rimasti a ciclo unico, ovvero offrono un titolo di studio solo al loro termine, sono stati introdotti due livelli di laurea: una laurea di primo livello, di durata triennale, che consente di accedere alla laurea di secondo livello, di durata biennale (comunemente noto come "modulo 3+2").

7.2 Motivi della produzione e del finanziamento statale dell'istruzione

Il ruolo dello Stato nella produzione di istruzione è nel nostro paese così fondamentale da essere generalmente dato per scontato. Esistono anche paesi, tuttavia, in cui gran parte dell'istruzione viene prodotta da scuole gestite da privati, in particolare da enti religiosi, mentre lo Stato si limita, eventualmente, a finanziare le istituzioni scolastiche.

CAPITOLO 7

7.2.1 Esiste un'insufficienza del mercato?

L'istruzione non è un bene pubblico puro. Il costo marginale dell'erogazione del servizio a un alunno addizionale è ben diverso da zero; al contrario, si può ritenere che costo marginale e costo medio siano approssimativamente uguali (almeno nel caso di grandi distretti scolastici). Per di più, nel caso dell'istruzione, non vi è alcuna difficoltà nel far pagare chi voglia usufruire del servizio.

Chi cerca di giustificare l'istruzione pubblica basandosi sull'esistenza di insufficienze del mercato sottolinea l'importanza delle esternalità. Per esempio, spesso si afferma che un buon livello medio di istruzione della collettività dà origine a un'esternalità positiva rilevante. Una società nella quale tutti sappiano leggere può funzionare molto meglio di un'altra nella quale, invece, solo pochi siano in grado di farlo; la capacità di leggere produce tuttavia un notevole beneficio privato per chi la possiede e, anche in assenza di sostegno pubblico, quasi tutti acquisirebbero questa e altre capacità elementari. In realtà, la maggior parte dei cittadini andrebbe ben oltre. Ci si deve allora chiedere, dato il livello di istruzione che gli individui sceglierebbero di acquisire privatamente, qualora non vi fosse alcun sussidio statale, se incrementi ulteriori dei livelli di istruzione genererebbero un'esternalità positiva di una qualche rilevanza. La risposta a questa domanda è controversa, ma una giustificazione dell'intervento pubblico basata su questo tipo di esternalità sembra, come minimo, non dimostrata.⁵

Si possono avere altre esternalità collegate all'istruzione. In Italia, per esempio, la scuola pubblica ha svolto un ruolo essenziale nel processo di integrazione culturale della popolazione, seguito all'unificazione politica. In paesi caratterizzati da un'immigrazione di grandi dimensioni, come da tempo sono gli Stati Uniti e come forse diventerà il nostro, il ruolo del sistema scolastico pubblico nel favorire l'integrazione di nuovi gruppi di immigrati sembra altrettanto importante. È chiaro che da tali processi di integrazione traggono beneficio non solo i singoli, ma la collettività nel suo complesso.

C'è un'altra forma di esternalità riguardante gli investimenti nell'istruzione scientifico-tecnologica; le persone che sono dotate di queste abilità, relativamente scarse, sono determinanti per lo sviluppo tecnologico, ma, generalmente, gli innovatori catturano per se stessi unicamente una frazione del loro contributo complessivo alla crescita della produttività.

Può esserci, tuttavia, un motivo per cui gli individui non investono in istruzione quanto vorrebbero, anche fino al punto in cui il rendimento privato eguaglia il costo del capitale: potrebbero non avere accesso a finanziamenti per le loro spese in istruzione. Le istituzioni creditizie private, nella maggior parte dei casi, non sono disposte a concedere prestiti allo scopo di finanziare l'istruzione; per

⁵ Si veda, per esempio, D.M. Windham, "Economic Analysis and the Public Support of Higher Education: The Divergence of Theory and Policy", in *Economic Dimensions of Education*, Rapporto di un Comitato della National Academy of Education, maggio 1979.

ISTRUZIONE

questo motivo chi fosse privo di risorse proprie (o della propria famiglia) non potrebbe, senza una qualche forma di sostegno da parte dello Stato, avere accesso all'istruzione superiore.

C'è un altro motivo che può aver provocato un sottoinvestimento in istruzione. A livello di istruzione elementare e media, i genitori prendono decisioni per conto dei figli. Molti genitori interpretano altruisticamente le spese sostenute per i propri figli e continuano a investire su di essi finché i rendimenti sono sufficientemente alti; questo atteggiamento non si riscontra però in tutti i casi. In un sistema in cui il finanziamento dell'istruzione fosse in mano ai privati, i figli di genitori meno abbienti (o meno disposti a investire) potrebbero ricevere un'istruzione insufficiente. Si possono fornire argomentazioni di carattere distributivo a favore dell'intervento pubblico nell'istruzione primaria e secondaria: è diffusa l'opinione secondo cui le future possibilità dei giovani non debbano dipendere dalla ricchezza o dal luogo di residenza dei genitori. In effetti, argomentazioni di questo tipo rappresentano la principale giustificazione per l'intervento pubblico a sostegno dell'istruzione in generale, elementare, media e anche universitaria.

Le suddette argomentazioni forniscono una motivazione per il finanziamento pubblico dell'istruzione, non per la produzione diretta da parte dello Stato di servizi per l'istruzione. In Italia, vi è assoluta predominanza del settore pubblico a tutti i livelli di istruzione. Negli Stati Uniti, le scuole pubbliche sono predominanti a livello primario e secondario, ma il settore privato è molto presente nell'istruzione universitaria. Esiste anche un forte sostegno pubblico in quest'ultimo ambito, ma non ha assunto come in Italia solamente la forma dell'erogazione semigratuita del servizio da parte di università statali. Un metodo molto diffuso è quello di concedere borse di studio e prestiti (spesso agevolati) e fornire una garanzia statale ai prestiti privati finalizzati al finanziamento dell'istruzione superiore (in modo da rendere le banche disponibili a estendere il credito).

7.3 Temi del dibattito attuale sull'istruzione

Ci sono sempre stati dibattiti politici e intellettuali sul tema dell'istruzione. Esistono punti di vista diversi su quale sia l'impatto fondamentale dell'istruzione sugli studenti, su come l'istruzione dovrebbe essere prodotta e finanziata, sull'eventualità che il modo in cui è organizzato il sistema scolastico riduca o meno la disuguaglianza e così via. In questo paragrafo, affronteremo alcune di queste controversie.

7.3.1 Rendimento dell'istruzione

Fino a questo punto, abbiamo implicitamente assunto che l'istruzione aumenti le abilità degli individui e quindi le loro retribuzioni. Questo è il cosiddetto

CAPITOLO 7

approccio del **capitale umano**, che assimila l'istruzione a un investimento in un qualsiasi altro bene capitale.⁶ In quest'ottica, maggiore è l'investimento, maggiore è la produttività. Non vi è tuttavia accordo sul fatto che i maggiori guadagni dei lavoratori più abili siano dovuti a una maggiore produttività, a sua volta motivata da un livello di istruzione più elevato.

Una variante di questa teoria, dovuta a Samuel Bowles e Herb Gintis, enfatizza invece il ruolo svolto dall'istruzione sulle capacità degli individui di socializzare: maggiore è il livello di istruzione degli individui, maggiore sarebbe la loro capacità di lavorare in gruppo, di eseguire direttive e, più in generale, la loro affidabilità.⁷

Secondo una teoria alternativa, invece, una delle funzioni principali dell'istruzione è l'identificazione delle capacità dei diversi individui. È vero che chi possiede un livello superiore di istruzione presenta una maggiore produttività e percepisce un salario più elevato, ma questo non avviene perché l'istruzione scolastica ha aumentato la sua produttività. L'effetto della scuola è stato, piuttosto, quello di *identificare* i soggetti più produttivi. Il sistema scolastico è visto, quindi, come un **meccanismo di selezione** (*screening device*, nella terminologia anglosassone), che separa gli individui più capaci da quelli meno dotati.⁸

In base a quest'ultimo punto di vista, il rendimento sociale dell'istruzione è ampiamente inferiore a quello privato, che può essere piuttosto significativo (chi ha acquisito un titolo di studio universitario ha in genere un reddito sostanzialmente superiore a quello di chi non lo ha acquisito). Se l'istruzione si limitasse a identificare chi è più abile e chi meno, la produzione sociale totale rimarrebbe tuttavia inalterata: il rendimento sociale sarebbe zero. In effetti, l'istruzione identifica anche le differenze di abilità, facilitando l'incontro tra individui e posti di lavoro, aumentando così la produttività complessiva; in questo senso, anche la pura e semplice selezione può avere un rendimento sociale significativo. È ormai diffusa la convinzione che il rendimento dell'istruzione sia dovuto in parte all'incremento di abilità e in parte alla selezione; non vi è semmai accordo sull'importanza relativa dei due meccanismi.

7.3.2 Sostegno pubblico alle scuole private

Negli ultimi anni, sembra cresciuto il consenso politico all'ipotesi di un sostegno finanziario dello Stato all'istruzione privata. Il tema è oggetto di un acceso dibattito, che dura ormai da decenni. La Costituzione italiana riconosce ai pri-

⁶ Esiste un'enorme letteratura sull'istruzione basata sulla teoria del capitale umano. Si veda, per esempio, G. Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special References to Education*, New York, Columbia University Press, National Bureau of Economic Research, 2^a ed., 1975.

⁷ Andrew Weiss, "Human capital versus signaling explanations of wages", *Journal of Economic Perspectives*, 9, n. 4, (1995), pp. 133-154.

⁸ Questa teoria è stata proposta da J.E. Stiglitz, "The Theory of Screening Education and the Distribution of Income", *American Economic Review*, vol. 65, 1975, pp. 283-300, da A.M. Spence, "Job Market Signaling", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, 1973, pp. 355-374 e da K.J. Arrow, "Higher Education as a Filter", *Journal of Public Economics*, vol. 2, 1973, pp. 193-216.

ISTRUZIONE

vati la libertà di istituire scuole, ma esclude (“senza oneri per lo Stato”) la possibilità di un finanziamento pubblico diretto. Tradizionalmente, nel nostro paese la maggior parte delle scuole private è gestita da enti religiosi e, quindi, il dibattito sul finanziamento pubblico è sempre stato collegato alla tematica dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica. Negli ultimi anni, il problema, anche recependo l'evoluzione dell'analogo dibattito in altri paesi, ha iniziato a essere visto sotto una luce diversa. Alcune proposte recentemente avanzate prevedono che l'aiuto finanziario sia erogato direttamente agli studenti, piuttosto che alle istituzioni scolastiche, aggirando così la questione del sostegno dello Stato alla scuola privata (sebbene le conseguenze possano essere in gran parte le stesse).

AGEVOLAZIONI FISCALI ALLE SPESE PER L'ISTRUZIONE. Attualmente, nel sistema italiano, le spese per la frequenza di corsi di istruzione secondaria e universitaria sono detraibili dall'IRPEF al 19%. Una possibile forma di sostegno finanziario indiretto alle scuole private consisterebbe nel concedere una più ampia detraibilità delle rette scolastiche. Negli Stati Uniti, dove il dibattito sul finanziamento pubblico all'istruzione privata è molto acceso, nel 1997 è stato introdotto un credito di imposta sulle rette (a valere sull'imposta personale sul reddito). Questo strumento è stato oggetto di numerose critiche, in quanto non sarebbe sufficientemente selettivo: i più poveri non traggono alcun beneficio in quanto non hanno redditi da dichiarare e quindi non pagano neanche le imposte; le università, d'altro canto, potrebbero essere incentivate ad aumentare le proprie rette, paradossalmente con effetti negativi proprio per le classi meno agiate. Si tratta, evidentemente, di una **spesa fiscale** (una *tax expenditure*). Lo Stato, invece di ricorrere all'agevolazione fiscale, potrebbe ottenere lo stesso risultato inviando semplicemente un assegno di un certo importo (in base alla spesa sostenuta e forse al reddito) a chi ha figli iscritti a scuole private. La spesa per l'istruzione privata comparirebbe allora esplicitamente nel bilancio statale. L'assistenza erogata sotto forma di spesa fiscale presenta due svantaggi rispetto alla concessione di un sussidio diretto. Per prima cosa, della spesa fiscale non beneficiano i poveri, che già pagano un'imposta sul reddito molto modesta e che, in ogni caso, non potrebbero permettersi di far studiare i propri figli in una scuola privata. Il secondo svantaggio del ricorso a un'agevolazione fiscale risiede nel fatto che la spesa implicita per l'istruzione privata diventa meno trasparente. In effetti, dal punto di vista dei sostenitori del finanziamento dell'istruzione privata, questa potrebbe proprio essere una caratteristica desiderabile.

BUONI-SCUOLA. Una delle discussioni forse più accese è quella sulla libertà di scelta della scuola. I genitori dovrebbero avere maggiore libertà nello scegliere in quale scuola mandare i propri figli? La proposta più semplice per garantire tale libertà di scelta è quella dei **buoni-scuola**. Ogni studente riceverebbe un buono per un certo importo, per esempio 5000 €, che potrebbe spendere presso un qualsiasi istituto scolastico, pubblico o privato. Lo studente consegnerebbe il suo buono alla scuola prescelta e lo Stato pagherebbe a quest'ultima la

CAPITOLO 7

somma corrispondente. Nelle diverse versioni della proposta, le singole scuole sarebbero libere o meno di richiedere agli studenti il pagamento di una retta supplementare. In questo modo, le scuole pubbliche dovrebbero entrare in competizione diretta con quelle private. Entrambi i tipi di scuola dovrebbero, infatti, procurarsi le proprie entrate persuadendo gli studenti a iscriversi. Le scuole pubbliche avrebbero successo solo se i genitori apprezzassero programmi e servizi offerti.

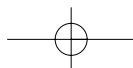
In base al punto di vista dei sostenitori del buono-scuola, nel caso dell'istruzione così come anche in altri ambiti, il settore pubblico dovrebbe limitarsi al finanziamento del servizio senza ricoprire anche il ruolo di produttore, poiché in quest'ultima veste si comporterebbe in modo inefficiente.

In alternativa, nel caso in cui ricoprisse contemporaneamente i due ruoli di finanziatore e produttore, la concorrenza che si verrebbe a creare grazie all'utilizzo dei buoni-scuola costringerebbe le scuole pubbliche a essere più reattive alle sollecitazioni dell'ambiente esterno e indurrebbe un grado di innovazione superiore nel sistema scolastico.

Gli oppositori dello schema sottolineano invece altri aspetti. Secondo alcuni economisti, a differenza degli altri mercati, nel caso dell'istruzione mancano quelle condizioni di base che fanno in modo che la concorrenza possa produrre i suoi effetti benefici. Per esempio, i genitori, in particolare quelli con un grado di istruzione minore, spesso non sono in grado di distinguere tra scuole che garantiscono un'offerta formativa più o meno qualificata. Per questo motivo, il settore pubblico in genere fissa a livello nazionale gli standard che le scuole sia pubbliche sia private devono rispettare.

In molte zone, inoltre, il numero di scuole è limitato: spesso i genitori sono inclini a scegliere una scuola sulla base del criterio della vicinanza piuttosto che su quello della qualità. La concorrenza tra scuole è inoltre limitata dal fatto che una volta che uno studente è iscritto in una scuola risulta difficile trasferirlo in un'altra e tale difficoltà è tanto maggiore quanto meno standardizzati sono i diversi *curricula* scolastici. Gli argomenti principali degli oppositori e dei sostenitori dei buoni-scuola sono riassunti nella Tabella 7.4.

Nel contesto americano, critiche sono state mosse anche alla presunta superiorità delle scuole private rispetto a quelle pubbliche. In primo luogo, le scuole private potrebbero garantire risultati migliori a causa di un effetto di selezione: coloro che decidono di iscrivere i propri figli a una scuola privata potrebbero essere più interessati al bene istruzione. La spiegazione dei migliori risultati delle scuole private rispetto a quelle pubbliche sarebbe quindi da attribuirsi al maggiore interesse, espresso anche dagli studenti, piuttosto che alla diversa qualità del servizio offerto. In secondo luogo, potrebbe verificarsi un "effetto di disciplina": le scuole private possono espellere gli studenti mediocri, cosa che invece non possono fare le scuole pubbliche. Queste due motivazioni possono essere rilevanti per una realtà come quella degli Stati Uniti, in cui sembrano accertati i migliori risultati delle scuole private rispet-



ISTRUZIONE

**Tabella 7.4** Il dibattito sui buoni-scuola

Favorevoli	Contrari
– La concorrenza stimola l'efficienza	– Non sono soddisfatte le condizioni che garantiscono la concorrenza
– Non aumenta la disuguaglianza: scuole private e scuole pubbliche offrono già servizi diversi	– Aumenta la stratificazione socioeconomica
– La libertà di scelta aumenta il coinvolgimento degli studenti e delle famiglie	– Non vi è evidenza empirica che dimostri un aumento di efficienza

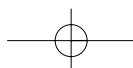
Fonte: *International Energy Agency Monthly Oil Report*, giugno 1998, Ta. 9.

to a quelle pubbliche con riferimento a studenti con background simili (nel caso italiano, non vi è la stessa evidenza, anzi semmai si rileva una tendenza opposta).

Secondo i critici, i buoni-scuola aggraverebbero la stratificazione economica e sociale della popolazione. Chi proviene da famiglie ricche e con un elevato livello di istruzione frequenterebbe scuole diverse rispetto ai figli di genitori poveri e poco istruiti. Infine, l'analisi dello schema fa sorgere il problema delle possibili regolamentazioni. Si proibirebbe ai singoli istituti di rifiutare l'iscrizione a studenti ritenuti non desiderabili? Sarebbe possibile espellere eventuali studenti indisciplinati? Non ci sarebbe il rischio che le scuole pubbliche diventino un deposito di studenti non accettati altrove? Si potrebbe prevedere un sistema di "bonus" per le scuole che accettassero studenti con problemi comportamentali? La proposta di introdurre i buoni-scuola ha ricevuto molta attenzione in diversi paesi e recentemente è stata adottata anche in alcune regioni italiane.⁹ Per quanto riguarda gli Stati Uniti, dove le sperimentazioni sono iniziate già negli anni '70, uno dei primi esperimenti ha avuto luogo nel distretto scolastico di San José, California.

Uno studio, dopo aver esaminato i risultati dell'esperimento, ha concluso che "il sistema dei buoni ha scarse possibilità di successo nelle scuole elementari e secondarie degli Stati Uniti. [I genitori alla fine] imparano a distinguere le alternative e le regole da seguire nella scelta. Ma sussistono dubbi sulle conseguenze sociali della scelta dei programmi di studio da parte di genitori e studenti. In particolare, è giustificato un certo timore che i genitori scelgano programmi tali da rinforzare il sistema di valori sociali propri della classe di appartenenza, cosicché gli studenti provenienti da famiglie povere hanno scarsa opportunità

⁹ Lombardia e Veneto hanno introdotto buoni scuola che coprono fino al 25% delle rette delle scuole private, con un tetto massimo di 1200 € all'anno (per famiglie con reddito di 14.493 €, nel caso del Veneto, per la frequenza di scuole superiori private).



CAPITOLO 7

di acquisire le convinzioni, gli atteggiamenti e le competenze sociali necessari per una mobilità verso la classe media (...)"¹⁰

Esperimenti successivi, come quello condotto nel Milwaukee nel 1990, non hanno fornito risultati chiari, tanto che sono stati utilizzati a sostegno delle tesi sia dei sostenitori dei buoni-scuola sia di coloro che si oppongono al programma.¹¹

Proposte alternative ai buoni-scuola sono state avanzate di recente, sempre allo scopo di aumentare la competizione tra scuole pubbliche; una di queste consiste nel cosiddetto *contracting out*, in base al quale i distretti scolastici possono assumere manager per dirigere le scuole. La competizione che si creerebbe tra i manager dovrebbe portare a un miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle scuole. Secondo i fautori di questa proposta, anche alcuni problemi informativi risulterebbero risolti, poiché i manager sarebbero scelti dai distretti scolastici che dispongono di maggiori informazioni rispetto ai genitori. Negli Stati Uniti, diversi distretti scolastici hanno iniziato una sperimentazione di questo tipo e i primi risultati sembrano positivi.¹²

Infine, altre proposte sottolineano, invece, il ruolo di incentivo che potrebbe essere svolto da stipendi più elevati per gli insegnanti. L'efficacia di tali incentivi nel migliorare i servizi offerti agli studenti è tuttavia subordinata al fatto che sia possibile valutare le capacità didattiche degli stessi insegnanti.¹³

7.3.3 Decentramento scolastico

Un aspetto dell'allocazione delle risorse per l'istruzione riguarda la distribuzione territoriale della spesa e la possibilità di decentrare a livello locale le decisioni. Da un lato, coloro che sostengono che sarebbe preferibile avere un modello più accentrato pongono l'accento sul ruolo svolto dalle esternalità e da considerazioni redistributive. Per quanto riguarda le prime, poiché livelli inadeguati di istruzione sono associati a maggiori problemi di ordine pubblico, e poiché chi cresce in una regione in cui riceve un'istruzione inadeguata potrà poi trasferirsi altrove, una fornitura centralizzata consentirebbe l'internalizzazione di questo tipo di esternalità. Inoltre, in base a questo punto di vista, gli aspetti redistributivi, legati alla sperequazione delle risorse tra le varie regioni, possono essere affrontati soltanto a livello centrale. In caso contrario, le opportunità educative a disposizione dei giovani varierebbero a seconda della località di residenza, sulla base delle risorse disponibili per l'offerta del servizio, oppure, anche a parità di risorse, sulla base di diverse preferenze locali. Per esempio, una comunità

¹⁰ G. Bridge, "Citizen Choice in Public Services; Voucher System", in E.S. savas (a cura di), *Alternatives for Delivering Public Services*, Boulder, colo., Westview Press, 1977.

¹¹ Cecilia Elena Rouse, "Private school vouchers and student achievement: an evaluation of the Milwaukee parental choice program," *Quarterly Journal of Economics*, 113, 2, (1998), pp. 553-602.

¹² Paul T. Hill, Lawrence C. Pierce e James W. Guthrie, *Reinventing public education: how contracting can transform America's schools*, Chicago, Chicago University Press, 1997.

¹³ Eric Hanushek e Dale Jorgenson (a cura di), *Improving America's schools, the role of incentives*, Washington, D.C., National Research Council, 1996.

ISTRUZIONE

in cui sia elevata l'incidenza degli anziani può esprimere un impegno inferiore per l'istruzione rispetto a un'altra comunità nella quale la maggior parte degli elettori abbia figli in età scolare. D'altro canto, coloro che sostengono invece un modello più decentralizzato, sottolineano come tale soluzione favorirebbe l'attuazione di un migliore sistema di incentivi e consentirebbe di individuare in modo più preciso i bisogni delle diverse istituzioni scolastiche e dei cittadini.

La questione dell'autonomia locale del sistema scolastico induce, quindi, a porsi una serie di domande fondamentali. La spesa per alunno dovrebbe essere la stessa in tutto il territorio nazionale, o ci si dovrebbe limitare a fissare un livello minimo di istruzione da garantire ovunque? Tra l'altro, il principio dell'uguaglianza delle opportunità sembrerebbe precludere a singole comunità locali la possibilità di spendere somme maggiori per le loro scuole; questo aspetto imporrebbe necessariamente di fissare un tetto massimo alla spesa: l'uguaglianza, infatti, non si ottiene solo aumentando i livelli più bassi di spesa ma anche facendo diminuire quelli più elevati.¹⁴ Se si richiede soltanto uno standard minimo, in che modo esso va determinato? È chiaro che se lo standard minimo viene fissato a un livello sufficientemente basso, la sua imposizione non avrà alcun effetto pratico. Se, d'altro canto, si vuole garantire l'uguaglianza, come tener conto delle differenze di costo dell'istruzione e delle diverse caratteristiche della popolazione studentesca nelle varie comunità locali? È sufficiente richiedere l'uniformità dei livelli di spesa? Alcune comunità possono utilizzare i fondi per migliorare gli impianti sportivi, altre per sviluppare corsi per lo studio di materie integrative. Il risultato è la diversità di trattamento di individui simili cui accade di risiedere in località diverse. D'altronde, per garantire l'uguaglianza sarebbe necessario eliminare qualsiasi autonomia locale e affidarsi a un sistema completamente centralizzato.

Il problema non riguarda unicamente il trade-off fondamentale tra equità ed efficienza; alcuni credono che competa ai genitori il diritto di decidere in merito all'educazione dei propri figli. Quando il controllo dell'istruzione è decentrato a livello locale, i genitori hanno almeno la sensazione di poter influenzare in qualche modo i risultati. L'autonomia locale della scuola diventa così un principio valido di per sé, in base al quale sarebbe possibile favorire il controllo locale, anche se si potesse dimostrare la superiorità di quello centrale sia sul piano dell'equità sia su quello dell'efficienza. Per altri, infine, il problema consiste in un trade-off tra il diritto dei genitori (di decidere in merito all'educazione dei figli) e il diritto dei giovani (di avere uguaglianza di opportunità, a prescindere dalla famiglia di provenienza).

¹⁴ L'imposizione di tetti massimi alla spesa è un fenomeno effettivamente verificatosi negli Stati Uniti. In questo paese, l'istruzione rientra principalmente tra le competenze dei singoli Stati, con uno spazio di autonomia piuttosto ampio per le comunità locali. In base al principio di garantire l'uguaglianza delle opportunità, diversi Stati hanno fissato un tetto massimo alla spesa per l'istruzione dei distretti scolastici del loro territorio. Lo Stato del New Jersey, per esempio, ha da un lato stabilito standard minimi che i distretti scolastici devono soddisfare (in caso contrario, essi corrono il rischio di perdere la loro autonomia e di essere amministrati direttamente dalle autorità statali), dall'altro, ha fissato un limite massimo alla spesa dei distretti più ricchi.

CAPITOLO 7

LIMITI IMPOSTI ALL'UGUAGLIANZA DALLA LIBERTÀ DI SCELTA DEI GENITORI. I tentativi di ottenere maggiore uguaglianza, fissando livelli uniformi di spesa decisi a livello centrale, sono soggetti alla critica di essere per loro natura destinati a fallire. L'aspetto che interessa, infatti, non è tanto il grado di ineguaglianza all'interno della scuola pubblica, bensì quello esistente nella società nel suo complesso. Nei limiti in cui lo Stato non è disposto a proibire l'iscrizione a scuole private, ogni tentativo di introdurre un eccessivo grado di uguaglianza nel sistema scolastico pubblico avrà probabilmente l'effetto di indurre alcuni genitori a trasferire i propri figli in scuole private.

Nel Regno Unito, sono state periodicamente avanzate proposte volte a fare in modo che lo Stato scoraggiasse attivamente la scuola privata, sulla base della convinzione secondo cui quest'ultima favorirebbe la stratificazione sociale (solo i figli delle classi alte e medio-alte frequentano scuole private). In Italia, eventuali restrizioni alla scuola privata sarebbero probabilmente incostituzionali e, in ogni caso, nonostante si sia scatenato un acceso dibattito (come si è visto) sulla possibilità che lo Stato finanzia l'istruzione privata, non è stato mai proposto di disincentivarla attivamente.

7.3.4 Sostegno all'istruzione superiore

Una differenza fondamentale tra istruzione non obbligatoria e obbligatoria risiede nel fatto che, nel primo caso, gli studenti hanno raggiunto un'età tale che consente loro di poter prendere decisioni in modo autonomo e valutare quindi la convenienza a investire ulteriori risorse nella propria istruzione. In quest'ottica, il ruolo del settore pubblico dovrebbe consistere nell'assicurare a tutti l'accesso agli studi superiori, in modo tale che gli studenti abbiano le risorse finanziarie necessarie a finanziarli.

Il sistema di sostegno finanziario all'istruzione superiore è soggetto, nei vari paesi, a critiche sia sul piano dell'equità sia su quello dell'efficienza. La principale giustificazione di tale sistema è che esso condurrebbe a una distribuzione del reddito (medio) più egualitaria. C'è, invece, chi sostiene che sia vero esattamente il contrario, in quanto i principali beneficiari del sussidio pubblico all'istruzione superiore sono gli appartenenti alle classi più agiate. Poiché chi frequenta l'università ha in media un reddito più elevato rispetto al resto della popolazione, il sostegno finanziario all'istruzione superiore costituisce in realtà un sussidio a favore dei più ricchi. L'effetto netto di tale sussidio sulla distribuzione del reddito è, tuttavia, ambiguo: poiché i più ricchi tendono a pagare imposte maggiori, è più ampia non solo la quota dei benefici che essi ricevono ma anche quella dei costi sostenuti.

Il sussidio, inoltre, ha come risultato un consumo "eccessivo" di istruzione superiore. Gli individui, nel decidere se restare più a lungo all'interno del sistema scolastico, confrontano il proprio incremento di benessere e il reddito futuro con i costi aggiuntivi (compreso il *costo-opportunità*, i redditi cui essi rinunciano proseguendo negli studi) che devono sopportare. Poiché tali costi sono

ISTRUZIONE

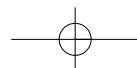
inferiori (per un ammontare pari al sussidio) a quelli sostenuti dalla collettività, alcuni saranno indotti a continuare gli studi anche qualora il beneficio aggiuntivo fosse inferiore al costo marginale *sociale*.

Se, invece, gli individui potessero indebitarsi per finanziare la propria istruzione, ma dovessero nel contempo pagarne interamente il costo, essi, confrontando benefici e costi, prenderebbero decisioni efficienti. I giovani di elevate capacità, provenienti da famiglie povere, sarebbero quindi in grado di frequentare l'università, al pari di chi proviene da famiglie economicamente agiate. Se fosse possibile prendere somme in prestito allo scopo di continuare gli studi, nessuno tra quelli che considerano l'istruzione superiore un valido investimento si vedrebbe negato l'accesso.

In base a questo punto di vista, il problema risiede quindi nell'incapacità di indebitarsi (un'insufficienza del mercato) e il rimedio appropriato da parte dello Stato sarebbe quello di fornire (o garantire) prestiti. Un programma di prestiti agli studenti sarebbe, per chi ne sostiene l'adozione, una forma più equa di sostegno finanziario rispetto agli attuali sussidi e incentiverebbe l'efficienza economica. Chi, invece, preferisce il sistema dei sussidi, almeno per gli studenti di estrazione sociale più povera, ritiene che le inefficienze derivanti dall'eccessivo consumo di istruzione siano minime, in quanto il sistema scolastico tende a espellere chi non è in grado di trarre beneficio dall'istruzione e l'entità degli attuali sussidi è pur sempre modesta rispetto al costo totale sostenuto dai singoli (incluso il reddito cui si rinuncia proseguendo gli studi). Un programma di prestiti non sussidiati allontanerebbe i poveri dai livelli superiori di istruzione. Ciò avverrebbe, in particolare, poiché vi è pur sempre il rischio che l'investimento in istruzione non renda in termini di un salario futuro maggiormente elevato; se tale rischio si concretizzasse, i poveri sarebbero vincolati a restituire il considerevole prestito ricevuto.¹⁵ In base a questo secondo punto di vista, il ruolo dei sussidi nel favorire la promozione sociale sarebbe di importanza cruciale; i sostenitori degli interventi a favore degli studenti che provengono da famiglie povere ritengono, inoltre, che il motivo centrale di interesse per la politica scolastica debba essere costituito dagli effetti sulla mobilità sociale.

Negli Stati Uniti, i programmi federali di prestiti agli studenti risalgono al 1959 e ricevono ormai un largo consenso. In particolare, i programmi più importanti sono due: nell'ambito del primo, i prestiti sono erogati da istituzioni private mentre lo Stato garantisce contro eventuali insolvenze; nell'ambito del secondo, introdotto nel 1994 dall'amministrazione Clinton, è il governo federale che eroga direttamente i prestiti. Questo secondo programma è stato introdotto per

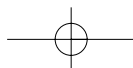
¹⁵ Se il mercato fosse perfetto, gli individui potrebbero liberarsi di questo rischio. L'assenza di un buon mercato del rischio può essere considerata come un'altra insufficienza del mercato, collegabile, a sua volta, a un problema di informazione imperfetta. Negli Stati Uniti, al fine di porre rimedio a tale problema di rischio, è stato proposto di introdurre un "programma di restituzione condizionata dei prestiti", nel quale l'ammontare da restituire dipenda dal reddito futuro dello studente. Un programma del genere è stato effettivamente istituito dall'Università di Yale.



CAPITOLO 7

limitare alcune inefficienze del primo, in particolare, gli scarsi incentivi che le istituzioni private possono avere nell'operare una selezione efficiente dei beneficiari e nel procedere al recupero dei crediti.¹⁶ In Italia, invece, lo strumento dei prestiti non ha trovato concreta applicazione. Nel nostro sistema si ricorre piuttosto ai sussidi (borse di studio ed esonero dalle tasse universitarie) a favore degli studenti meritevoli e in condizione economica disagiata. Poiché non devono essere rimborsati dagli studenti, i relativi costi ricadono sull'intera collettività.

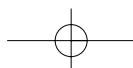
¹⁶ Negli Stati Uniti, oltre ai prestiti e ai crediti di imposta federali sulle rette, sono presenti anche sussidi statali. Questi sono realizzati attraverso borse di studio a favore degli studenti in condizioni di disagio economico e università pubbliche che praticano rette inferiori ai costi sostenuti. Quest'ultimo strumento è stato però oggetto di critiche, in quanto non sarebbe abbastanza selettivo: come detto in precedenza, poiché gli iscritti alle università provengono in media dalle classi più agiate, sarebbero proprio queste classi a beneficiare di tali sussidi.

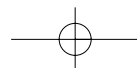


Revisione ed esercizi

Sommario

- ① In Italia, il 10% circa della spesa pubblica totale è destinato all'istruzione. La componente di gran lunga più rilevante della spesa è costituita dalle retribuzioni del personale.
- ② L'istruzione non è un bene pubblico puro e l'esistenza di esternalità non rappresenta una convincente giustificazione del ruolo del settore pubblico. La principale giustificazione del sostegno all'istruzione primaria e secondaria è da ricercarsi nel principio secondo cui la qualità dell'istruzione ricevuta dai giovani non debba dipendere esclusivamente dalle risorse finanziarie dei genitori. Per quanto riguarda l'istruzione universitaria, il principale argomento a supporto del sostegno pubblico è rappresentato dalle imperfezioni del mercato dei capitali.
- ③ Nella produzione di istruzione, è implicito un importante trade-off tra equità ed efficienza. I tentativi di fornire istruzione compensativa, al fine di controbilanciare la situazione di svantaggio nella quale si trova chi proviene da famiglie povere, possono provocare una diminuzione del prodotto nazionale netto. L'eventualità che l'istruzione compensativa dia effettivamente luogo a questo risultato dipende da un fattore "tecnologico", sul quale non si registra sufficiente consenso: se il prodotto marginale dell'istruzione sia o meno relativamente più elevato per gli studenti svantaggiati a causa dell'ambiente di provenienza.
- ④ Fin quando i genitori hanno la possibilità di scegliere scuole private per i propri figli, il grado di uguaglianza ottenibile attraverso il sistema scolastico pubblico è ovviamente limitato.
- ⑤ Sebbene l'istruzione non costituisca l'unico fattore che determina il reddito futuro di un individuo, si osserva una correlazione sistematica tra livello di istruzione e salario. L'interpretazione di tale correlazione è, tuttavia, controversa. Secondo alcuni, essa è principalmente dovuta alle maggiori capacità acquisite grazie all'istruzione ricevuta (teoria del capitale umano); c'è chi, invece, sostiene che la causa vada ricercata soprattutto nella funzione della scuola di individuare i più capaci e di differenziarli dagli altri (teoria del meccanismo di selezione).
- ⑥ Recentemente, hanno ricevuto una certa attenzione alcune proposte di finanziamento pubblico dell'istruzione privata, mediante agevolazioni fiscali o uno schema di buoni introdotti in alcune regioni.





CAPITOLO 7

- 7 Il settore pubblico svolge un ruolo preminente anche nell'istruzione universitaria. Alcuni ritengono che in questo settore il sostegno pubblico abbia effetti regressivi, poiché è probabile che i soggetti che ne beneficiano abbiano redditi relativamente elevati. Una possibile alternativa all'attuale sistema di sussidi diretti è l'adozione di un programma di prestiti agli studenti.

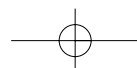
CONCETTI CHIAVE

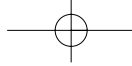
- Capitale umano
- Buoni-scuola

- Selezione

Domande e problemi

- 1 a) Analizzate le argomentazioni di efficienza e di equità relative a un aumento delle tasse universitarie. In che misura le vostre risposte dipendono dall'eventuale disponibilità di un buon programma di prestiti agli studenti universitari? b) Analizzate le argomentazioni di efficienza e di equità relative alla concessione a tassi agevolati di prestiti agli studenti universitari.
- 2 Elencate le caratteristiche delle nostre istituzioni scolastiche che appaiono coerenti con la teoria dell'istruzione come meccanismo di selezione piuttosto che con quella del capitale umano.
- 3 Discutete i trade-off impliciti nella decisione del livello e della forma appropriati di decentramento/centralizzazione del sistema scolastico. Nella discussione non dimenticate che i vari aspetti – finanziamento, controllo dei programmi di studio, controllo delle assunzioni di personale – possono essere decentrati in misura diversa. Inoltre, il problema del decentramento non è collegato soltanto alla ripartizione delle competenze tra Stato, enti locali e distretti scolastici, ma anche a quella, all'interno del singolo distretto scolastico, tra amministratori del distretto, capi di istituto e insegnanti.
- 4 Analizzate la relazione tra libertà di scelta dei genitori e uguaglianza delle opportunità educative. Occorre estendere l'ambito del principio della sovranità del consumatore, fino a comprendere il diritto dei genitori di scegliere quantità e forma dell'istruzione dei figli?
- 5 Delineate un'analisi economica relativa al criterio di formare le classi riunendo alunni di capacità simili. Che tipo di evidenza empirica vorreste avere a disposizione per decidere se l'adozione di un tale criterio sia desiderabile? Quali sono i trade-off?

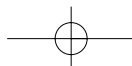




ISTRUZIONE



- 6 Una comunità sta valutando come allocare le proprie spese tra istruzione e altri beni. Tracciate il vincolo di bilancio, con “istruzione” sull’asse orizzontale e “altri beni” su quello verticale.
- a Confrontate il vincolo di bilancio di una comunità povera con quello di una comunità ricca. Utilizzando le curve di indifferenza, spiegate perché una comunità povera probabilmente spenderà in istruzione meno di una comunità ricca.
 - b Assumete che la comunità povera sia sussidiata (e quella ricca tassata) in modo tale che la spesa aggiuntiva per l’istruzione, ottenuta per ogni punto percentuale aggiuntivo di imposizione fiscale, sia identica nelle due comunità. Tracciate i vincoli di bilancio. È ancora vero che la comunità povera spende meno di quella ricca in istruzione? Da che cosa dipende la risposta?
- 7 Elencate le problematiche principali relative alle inadeguatezze del sistema di istruzione in Italia. Valutate alcune iniziative di riforma, in base al grado in cui esse affrontano tali inadeguatezze.
- a Quali riforme suggerireste nel caso in cui il problema principale fosse quello di garantire istruzione ai ceti socialmente svantaggiati?
 - b Quali riforme suggerireste, se il problema principale fosse quello della mancanza di un numero adeguato di scienziati e ingegneri ben preparati?
 - c Quali riforme suggerireste se il problema principale fossero i risultati insoddisfacenti delle scuole primarie e secondarie?
 - d Quali riforme suggerireste se il problema principale fosse l’alto tasso di abbandono nelle università?
- 8 Assumete che spendendo somme maggiori nell’istruzione di un individuo se ne accresca la produttività. Tracciate la relazione tra produttività/salario e istruzione (assumendo che salari e produttività crescano di pari passo e che vi siano rendimenti decrescenti). Assumete che gli studenti più abili abbiano, per ciascun livello di istruzione, un livello di produttività superiore.
- a Assumete che l’obiettivo sia quello di ottimizzare la produzione totale per un dato livello di spesa. Come allochereste le spese in istruzione? Concentrereste necessariamente la spesa sugli studenti più abili?
 - b Assumete che l’obiettivo sia quello di ridurre la disuguaglianza del reddito. Come si modificherebbe la composizione della spesa in istruzione?



CAPITOLO 7

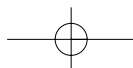
Appendice

Ripartizione delle risorse pubbliche per l'istruzione

Ogni unità amministrativa scolastica (dal singolo distretto scolastico all'intero sistema) deve risolvere il problema di come ripartire il proprio bilancio tra i vari interventi. È possibile destinare maggiori risorse all'istruzione degli alunni delle scuole elementari che mostrino difficoltà di apprendimento, oppure alternativamente spendere somme maggiori per le attività sperimentali nelle scuole secondarie superiori o, addirittura, come avviene in alcuni paesi, per formare classi accelerate per gli alunni maggiormente dotati. In genere, all'aumentare delle risorse destinate all'istruzione di un individuo, la produttività del lavoro di quest'ultimo subisce un incremento. Questo incremento rappresenta il rendimento dell'istruzione.

Se si vuole ottimizzare il prodotto nazionale (in altre parole, se l'unico obiettivo è l'efficienza), l'allocatione delle risorse finanziarie dovrebbe essere tale che l'incremento marginale della produttività individuale, derivante da un aumento della spesa per l'istruzione, sia lo stesso per tutti gli individui. Se fosse vero che i soggetti con maggiori capacità non solo raggiungono, a parità di livello di istruzione, una produttività più elevata rispetto agli altri, ma traggono anche un beneficio maggiore dall'istruzione, il rendimento marginale di quest'ultima sarebbe per loro relativamente più elevato; in questo caso, l'adozione di una politica che avesse come unico obiettivo l'efficienza richiederebbe di destinare all'educazione dei più capaci una quota della spesa maggiore di quella destinata ai meno dotati. Naturalmente ad alcuni questa considerazione può sembrare ingiusta; in particolare, secondo un punto di vista alternativo, lo Stato dovrebbe garantire una distribuzione uniforme della spesa per l'istruzione pubblica. Anche se questo avvenisse, i più capaci – o coloro che provengono da un ambiente familiare che li pone in condizioni di vantaggio – godrebbero pur sempre di una situazione relativamente migliore. Di conseguenza, c'è chi ritiene che lo Stato dovrebbe fornire **istruzione compensativa**, dovrebbe cioè tentare di eguagliare non l'input (la spesa) ma l'output (i risultati). Lo Stato dovrebbe, in altri termini, cercare di compensare la posizione di svantaggio iniziale di cui soffrono alcuni gruppi sociali. Le attività di doposcuola, i corsi di recupero e gli insegnanti di sostegno per i portatori di handicap possono essere considerati esempi di istruzione compensativa.

Man mano che una quota sempre maggiore di un dato ammontare di risorse disponibili è destinata agli alunni meno dotati e, di conseguenza, una sempre minore è assegnata a quelli più dotati, l'output totale diminuisce, poiché (secondo la nostra ipotesi) l'istruzione dei meno dotati produce un rendimento marginale inferiore. Esiste perciò un trade-off tra efficienza e uguaglianza, del tipo rappresentato nella Figura 7.1 (grafico A). La scelta di un particolare punto



ISTRUZIONE

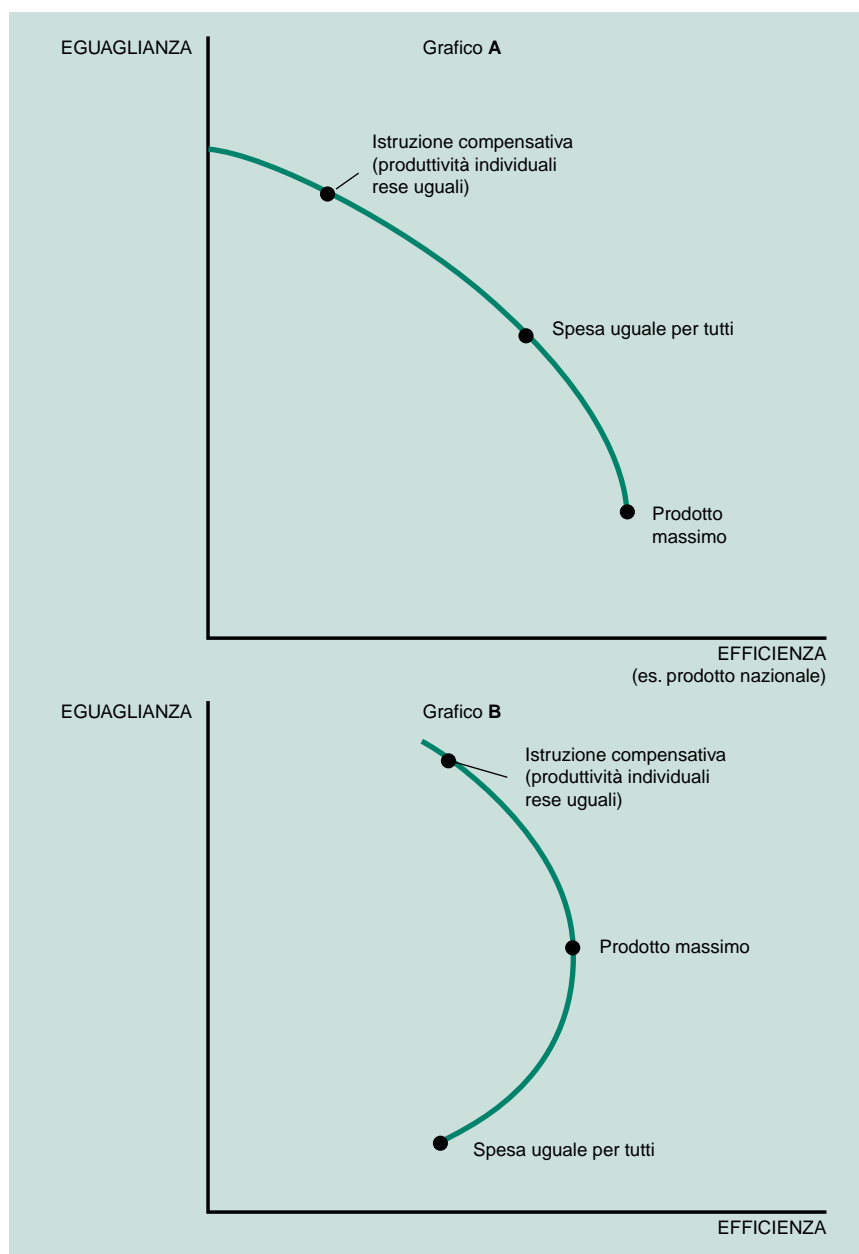


Figura 7.1 Il trade-off tra equità ed efficienza nella spesa per l'istruzione. (A) Nell'allocatione della spesa per l'istruzione può essere presente un rilevante trade-off tra equità ed efficienza. (B) In particolari circostanze, un incremento della spesa per i meno avvantaggiati genera sia un aumento dell'efficienza sia una diminuzione dell'ineguaglianza.

CAPITOLO 7

della curva dipende da un giudizio di valore, cioè da quanto si sia disposti a scambiare efficienza con uguaglianza.

C'è tuttavia chi sostiene che in realtà la forma della curva del trade-off non sia affatto del tipo rappresentato nella Figura 7.1 (grafico A), ma sia più simile a quella della Figura 7.1 (grafico B). In tal caso, è possibile che una modifica dell'allocazione delle risorse nella direzione dell'istruzione compensativa causi un aumento del prodotto nazionale. In base a questo punto di vista, pur essendo la produttività degli alunni più capaci maggiore in corrispondenza di ogni livello di istruzione, il rendimento *marginale* di una loro ulteriore istruzione sarebbe inferiore rispetto a quello degli alunni meno capaci. Ciò implica la possibilità di aumentare sia l'efficienza (un prodotto nazionale più elevato) sia l'uguaglianza, introducendo almeno un certo grado di istruzione compensativa. Purtroppo, l'evidenza empirica a sostegno dell'uno o dell'altro punto di vista è scarsa.

Occorre notare che la difformità della relazione tra istruzione e produttività per i vari individui può derivare sia da differenze innate di capacità sia da diversità ambientali (quali l'estrazione sociale). La controversia sul contributo relativo del fattore genetico e di quello ambientale alla spiegazione dei risultati individuali è di lunga data. Nel caso di persone aventi le stesse capacità innate ma provenienti da famiglie di diversa condizione sociale, la natura della relazione tra istruzione e produttività può dipendere dall'eventualità che l'istruzione familiare sia un *sostituto* o un *complemento* rispetto all'istruzione scolastica. Se l'istruzione familiare è complementare a quella scolastica, essa avrà l'effetto di aumentare il rendimento degli istituti scolastici. Se, invece, i due tipi di istruzione sono in realtà alternativi, quanto maggiore è l'istruzione impartita nell'ambito familiare tanto minore sarà il rendimento di quella scolastica.